

**PARECER JURÍDICO Nº 253/2025-SEJUR/PMP**

**PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 3.160/2025**

**INTERESSADA:** SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS - SEMAFI

**SOLICITANTE:** AGENTE DE CONTRATAÇÃO

**ASSUNTO:** ANÁLISE DE REGULARIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO POR PREGÃO PRESENCIAL E MINUTA DO EDITAL E CONTRATO

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. INCISO XLI, ART. 6º, LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO PRESENCIAL Nº 9/2025-00012. *“CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA OU PRIVADA, REGULARMENTE EM ATIVIDADE CONFORME LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE: (A) PROCESSAMENTO DOS PAGAMENTOS ORIGINADOS DA FOLHA DE SALÁRIOS DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO, NA FORMA DO TERMO DE REFERÊNCIA, EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE; (B) CONCESSÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO AOS SERVIDORES MENCIONADOS NA ALÍNEA “A” ACIMA, SEM EXCLUSIVIDADE; (C) PAGAMENTO DE FORNECEDORES, EM CARÁTER PREFERENCIAL.”.* PARECER JURÍDICO PELA POSSIBILIDADE.

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada pelo Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Paragominas, por meio da comissão permanente de licitação, a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à minuta do edital e contrato no que tange ao processo licitatório na modalidade **PREGÃO PRESENCIAL Nº 9/2025-00012**, cujo objeto é a **“CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA OU PRIVADA,**

***REGULARMENTE EM ATIVIDADE CONFORME LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE: (A) PROCESSAMENTO DOS PAGAMENTOS ORIGINADOS DA FOLHA DE SALÁRIOS DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO, NA FORMA DO TERMO DE REFERÊNCIA, EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE; (B) CONCESSÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO AOS SERVIDORES MENCIONADOS NA ALÍNEA “A” ACIMA, SEM EXCLUSIVIDADE; (C) PAGAMENTO DE FORNECEDORES, EM CARÁTER PREFERENCIAL.”***

A Secretaria Municipal de Administração e Finanças – SEMAFI justifica que a contratação visa atender a gestão da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do Poder Executivo do Município de Paragominas/PA, aduzindo ser um serviço essencial para garantir eficiência operacional, transparência e segurança financeira. **Atualmente, a ausência de um contrato vigente para esse serviço representa riscos operacionais e administrativos, podendo resultar em: Atrasos nos pagamentos dos servidores; Dificuldades na concessão de crédito consignado; Ineficiência no processamento de pagamentos a fornecedores; Comprometimento da transparência e segurança dos fluxos financeiros municipais.**

Diante dos riscos supraditos, a requisitante elucida ser imprescindível a contratação de uma instituição financeira qualificada para assumir essa responsabilidade. O pagamento da folha ocorre mensalmente e pode sofrer variações, ainda que em pequena escala, tornando a estimativa da demanda necessária, mas não exata.

Nesta senda, para garantir a melhor escolha, sugere-se a realização de um processo licitatório que considere as melhores condições técnicas e financeiras oferecidas pelas instituições interessadas. Esse processo deverá seguir as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) e a legislação vigente, assegurando ampla concorrência e transparência na seleção da instituição contratada.

O Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF), conduzido pelo Instituto Brasileiro de Tecnologia, Empreendedorismo e Gestão (BR TEC), demonstrou que uma contratação

adequada pode gerar ganhos financeiros significativos para o município, seja pela valorização da folha de pagamento, seja pela qualidade dos serviços prestados. Além disso, uma instituição financeira bem escolhida pode proporcionar retorno financeiro ao município e melhores condições de atendimento aos servidores.

Prossegue aduzindo que a formalização dessa contratação é uma medida estratégica para garantir a continuidade, eficiência e segurança na gestão da folha de pagamento, beneficiando tanto a administração municipal quanto os servidores públicos.

Finda sua justificativa no sentido de que a necessidade de contratação de uma instituição financeira decorre da finalização do contrato vigente e da necessidade de garantir a continuidade dos serviços essenciais para a administração municipal. O processamento adequado da folha de pagamento e serviços financeiros associados é fundamental para evitar atrasos nos pagamentos dos servidores, inconsistências operacionais e dificuldades na gestão financeira do município.

Os seguintes documentos foram anexados nos autos: Documento de Formalização de Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP); Análise de Risco; Termo de Referência (TR); Solicitação de Despesas (SD); Autorização para Abertura do Procedimento Administrativo assinada pelo Gestor Municipal; Justificativa para não realização de Análise Orçamentária; Certidão de Inexistência de contrato com o mesmo objeto; Termo de Autuação do Pregão Presencial; Minuta do Contrato e Minuta do Edital de Licitação.

Tem-se por necessário esclarecer primeiramente, que o presente parecer é elaborado para atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/2021, sendo para tanto a análise restrita a verificação de conformidade do edital e seus anexos, quanto ao aspecto jurídico formal da licitação, sem adentrar, portanto, nos aspectos técnicos e econômicos ou, ainda, exercer juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

**É o sucinto relatório.** Passamos a análise jurídica.

## II. DAS CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

## III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### III.1. DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. JUSTIFICATIVA

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A modalidade escolhida, encontra guarida e conceituação na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, lei federal nº 14.133/2021, que *in litteris*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Por conseguinte, o art. 29º, do mesmo diploma legal, prevê que o pregão será adotado quando o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Sabe-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, manteve a obrigatoriedade do pregão eletrônico, admitindo-se a modalidade presencial mediante justificativa, vejamos o que preleciona a lei nº 14.133/2021, em seu artigo 17º:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, **admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.** (Grifos nossos)

**§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.** (Grifos nossos)

Nesta senda, justifica-se à adoção da forma Presencial do Pregão, em razão de que a Administração precisa auferir a maior receita extraorçamentária possível, o que só pode ser concretizado com a presença física dos representantes das cinco maiores instituições financeiras do país, que serão credenciadas e representadas nos termos da lei e do Edital.

Isso se dá em virtude de que pela natureza do Pregão Maior Oferta os representantes das

Instituições Financeiras possuem limite de alçada para apresentar suas propostas, mesmo quando instados a elevar o valor da oferta pelo pregoeiro. E, mesmo tendo limites elevados, estes poderão ser ultrapassados pelos demais licitantes. É quando a disputa pela maior oferta fica acirrada e qualquer licitante pode solicitar ao pregoeiro a suspensão da sessão para contatar seu superior hierárquico e obter autorização para aumentar a oferta, o que permitirá apresentar proposta ainda mais vantajosa para a Administração. Estas consultas podem ser feitas durante a sessão, mediante solicitação e autorização do pregoeiro, sendo absolutamente legais e de elevado interesse público, pois possibilitam que a Administração possa obter maior vantagem com a licitação.

Ademais, certo é que, esta possibilidade só acontece no Pregão Presencial, uma vez que o pregão eletrônico, em face da sua programação tecnológica e da impessoalidade no trato entre licitantes e pregoeiro, não possibilita esta opção, o que pode representar grande prejuízo para o Município.

Portando, adota-se a Modalidade Pregão Presencial, nos termos da Lei de Licitações, **com gravação da sessão em áudio e vídeo e consequente publicação**. Ademais, o critério de julgamento será o de Maior Oferta, considerando a vantajosidade para a Administração Pública.

Por todo o exposto, e considerando ainda as questões técnicas de limitação da funcionalidade do portal escolhido para licitações eletrônicas, esta Administração, vem, pautada nos princípios da Eficiência e Vantajosidade, em uso de sua discricionariedade optar pelo procedimento na forma Presencial do Pregão, conforme preleciona a Lei Federal 14.133/21, com gravação da sessão em áudio e vídeo.

### **III.2. DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

Conforme preleciona a Lei nº 14.133/2021, tem-se por obrigatoriedade que a Administração Pública produza os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação, *in verbis*:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e



com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a

boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Pelo que consta dos autos remetidos a esta assessoria jurídica, estão presentes os documentos supramencionados, que, ressaltamos são documentos de natureza essencialmente técnica.

Da análise do Documento de Formalização da Demanda – DFD, percebe-se que consta, especialmente, a justificativa da necessidade da contratação, o nome dos setores requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para iniciar a prestação dos serviços, sendo esses requisitos essenciais em tal documento.

No que se refere a justificativa da necessidade da contratação, esta fundamenta a indispensabilidade das contratações, devendo sempre ser respaldada em fundamentação fática e jurídica plausível, e que efetivamente convença acerca da necessidade da contratação e dos benefícios que dela virão, sendo vedadas justificativas genéricas.

Diante do que preleciona a lei, constata-se que o DFD está em conformidade, considerando os requisitos essenciais, assim como, está devidamente justificada a pretensa contratação.

Por sua vez, o estudo técnico preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Em suma, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O §1º do art. 18, da Lei Federal nº 14.133/2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o §2º, por sua vez, fixa como obrigatórios: **(a)** a descrição da necessidade da contratação (inc. I); **(b)** a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV); **(c)** a estimativa do valor da contratação (inc. VI); **(d)** a justificativa para o parcelamento ou



não da contratação (inc. VIII); (e) o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).

Deste modo, orienta-se que o ETP contenha, pelo menos, os elementos descritos acima. Por sua vez, caso não sejam contemplados, deverão ser justificados, conforme determina o §2º do referido art. 18, que, *in casu*, encontram-se presentes.

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Risco, com indicação do risco, da probabilidade do impacto, do responsável e das ações preventivas e de contingência, o que atende ao art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, necessita conter os seguintes itens, segundo o inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Nesta senda, o termo de referência verifica-se que o termo de referência está em observância ao que leciona o inciso supracitado, da lei federal nº 14.133/2021.

Logo, levando em consideração toda a instrução do procedimento até o momento elencadas, constata-se que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas contidas na 14.133/2021 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

De outro modo, considerando a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Entretanto, cabe elucidar que consta Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira – EVEF, este que prevê auferir receita extraorçamentária da ordem de pelo R\$6.200.000,00 (seis milhões e duzentos mil reais), conforme Estudo Preliminar.

Desta forma, entende-se que estão devidamente preenchidos os requisitos formais e técnicos para instrução do processo licitatório na modalidade pregão presencial autuado sob o nº 9/2025-00012, conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021.

#### **IV. DA MINUTA DO EDITAL**

Quanto a minuta do instrumento convocatório, esta deve fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes.

Assim os itens da minuta do Edital devem estar definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Observa-se que a Minuta do Edital descreve o objeto que se pretende licitar de forma clara; contendo ainda o local onde o mesmo poderá ser adquirido; condições para participação; critérios para encaminhamento da proposta; apresentação das propostas; formulação dos lances; aceitação das propostas; sanções para o caso de inadimplemento; outras especificações ou peculiaridades da licitação.

## V. DA MINUTA DO CONTRATO

No que tange a minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 92 da Lei nº. 14.133/21, nesta senda, observa-se que está em conformidade com o instrui a Lei que estabelece as normas gerais de licitação e contratação para a administração pública. Desta feita, considera-se adequada a minuta do contrato para o devido prosseguimento do Pregão Presencial nº. 9/2025-00012.

## VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, **MANIFESTA-SE PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSSEGUIMENTO DO PREGÃO PRESENCIAL AUTUADO SOB O Nº 9/2025-00012**, com fundamento no inciso XLI, art. 6º, da Lei 14.133/2021, **desde que observadas as orientações e disposições legais supramencionadas, em especial:**

- a) **Recomenda-se que a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação deverá ser juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento, conforme §5º, art. 17, da Lei nº 14.133/21.**

- b) **Retificação do item 5.5 da minuta do contrato, considerando que ele cita um item equivocadamente;**
- c) **Recomenda-se que seja retificado o item 11.6.1 da minuta do edital, considerando que ele cita um subitem equivocadamente;**
- d) **Recomenda-se que seja retificado o subitem 18.1.2 e seguintes da minuta do edital, considerando que ele cita um item equivocadamente.**

Alerta-se, que conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal de grande circulação, devendo ser observado o prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento maior lance, (**art. 55, III, Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, cabe elucidar que o presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

**É o parecer**, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 25 de março de 2025.

**JOÃO PEDRO ROCHA**  
Assistente Jurídico do Município

Ratificação:

**ELDER REGGIANI ALMEIDA**

Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos

